
Θέμα: Παραγωγή αδρανών υλικών: επίδραση του νομικού πλαισίου στην εκτέλεση μεγάλων έργων και την οικοδομική δραστηριότητα.

Εισηγητής: **Ρ. Λειβαδάρος**, δρ ΜΜΜ.

Πρόλογος

Η οικοδομική δραστηριότητα και η εκτέλεση των τεχνικών έργων, που αποτελούν δύο βασικούς άξονες της ανάπτυξης της χώρας, σχετίζονται άμεσα με την παραγωγή των αδρανών υλικών. Το μέγεθος και κυρίως η χωρική κατανομή των λατομείων, σε σχέση με τις περιοχές της καταναλώσεως, επηρεάζουν σοβαρά το κόστος των αδρανών υλικών.

Οι ανωτέρω δύο παράγοντες επηρεάζονται από την ανάγκη να προστατευθεί το περιβάλλον, η πολιτιστική μας κληρονομιά και βέβαια η ανθρώπινη παρουσία τόσο στην εκμετάλλευση, όσο και γύρω από τα λατομεία. Το νομικό πλαίσιο που αντικατοπτρίζει τη διπλή αυτή θεώρηση της παραγωγής των αδρανών υλικών, παρέχει κίνητρα αφ' ενός και αφ' ετέρου επιβάλλει περιορισμούς στη λατομική δραστηριότητα. Η ισορροπία μεταξύ των κινήτρων και των περιορισμών, στις συγκεκριμένες κοινωνικές και αναπτυξιακές συνθήκες, επηρεάζει σημαντικά την παραγωγή των αδρανών υλικών και εν τέλει τη συνολική προσπάθεια για ανάπτυξη και ευημερία.

Σκοπός της εισήγησής είναι:

- Η αναφορά σε συγκεκριμένες διατάξεις οι οποίες συνεπάγονται σημαντικά προβλήματα στην παραγωγή των αδρανών υλικών, χωρίς ορατά σημαντικά οφέλη σε αντιστάθμισμα.
- Η εξετάση του χαρακτήρα και της ισορροπίας του νομικού πλαισίου.
- Η διατύπωση προτάσεων για τη βελτίωση του νομικού πλαισίου.

Η παρούσα εισήγηση δεν αποτελεί μία ολοκληρωμένη πρόταση. Επισημαίνει κρίσιμα σημεία της νομοθεσίας των λατομείων αδρανών υλικών, ως βάση για την ανά-

πτυξη του προβληματισμού και τη διατύπωση απόψεων στο πλαίσιο της σημερινής ημερίδας.

Εισαγωγή

Με το νόμο 587/14 θεσπίστηκε για πρώτη φορά άδεια εκμεταλλεύσεως για λατομεία αδρανών υλικών κοντά σε αστικά και ημιαστικά κέντρα. Η διάταξη αυτή γενικά δεν εφαρμόστηκε έως ότου με το νόμο 386/76 θεσπίστηκε για πρώτη φορά άδεια εκμεταλλεύσεως για όλα τα λατομεία αδρανών υλικών. Η διαδικασία εκδόσεως της εν λόγω αδείας μπορεί να χαρακτηριστεί εύκαμπτη και οι περιορισμοί τους οποίους έθετε εύλογοι. Με τα άρθρα 45 και 57 του νόμου 998/79 προστέθησαν επιπλέον απαιτήσεις στη διαδικασία για την έκδοση της αδείας εκμεταλλεύσεως, σε δάση και δασικές εκτάσεις. Με το νόμο 1428/84, ο οποίος αντικατέστησε τον 386/76, ορίζεται η υποχρεωτική λειτουργία των λατομείων αδρανών υλικών, πλην εξαιρέσεων, σε θεσμοθετημένες λατομικές περιοχές, θεσμοθετείται η τεχνική μελέτη της εκμεταλλεύσεως και, τέλος, τίθενται πρόσθετοι περιορισμοί στη λειτουργία των λατομείων. Οι περιορισμοί αυτοί αντανακλούν, ως ένα βαθμό, στην κοινωνική απαίτηση για την προστασία του περιβάλλοντος, των περιοίκων και των εργαζομένων. Οι διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος του νόμου 1650/86 και της ΚΥΑ 69269/90, ο νόμος 998/79 περί δασών, ο Κανονισμός Μεταλλευτικών και Λατομικών Εργασιών, ο τροποποιημένος με το νόμο 2115/93 νόμος 1428/84 και οι σχετικές υπουργικές αποφάσεις, καθώς και ένα πλήθος από ερμηνείες και γνωμοδοτήσεις αποτελούν, χωρίς κωδικοποίηση, το σημερινό νομικό πλαίσιο της παραγωγής των αδρανών υλικών. Επισημαίνεται η ανάγκη να εξετασθεί η ενοποίηση και συμπύκνωση σχετικών διαδικασιών, ιδιαίτερα εκείνων οι οποίες σχετίζονται με την έκδοση νέων ή την ανανέωση παλαιών αδειών εκμεταλλεύσεως.

Ιδιαίτερα θέματα του νομικού πλαισίου

1. Λατομεία για την εξυπηρέτηση δημοσίων έργων

Τα λατομεία που λειτουργούν για την τροφοδοσία συγκεκριμένου δημόσιου ή διανομαρχιακού έργου μπορούν να λειτουργήσουν εκτός των λατομικών περιοχών, ενώ εξάλλου, για δημόσιους χώρους, η εκμίσθωση του χώρου επιτρέπεται να γίνει με απευθείας σύμβαση. Πέραν αυτών, όμως, η προσωρινή λειτουργία και άλλες ιδιαίτερες των λατομείων αυτών δεν λαμβάνονται υπόψη από τη νομοθεσία. Η διαδικασία για τη χορήγηση αδειάς εκμεταλλεύσεως ή τη σύναψη συμβάσεως μισθώσεων για δημόσιους χώρους είναι χρονοβόρα, επίπονη και δαιδαλώδης, ενώ τα χρονικά όρια για την εκτέλεση του έργου είναι καθορισμένα και πιεστικά.

Δύο είναι συνήθως οι συνέπειες:

- Στις περιπτώσεις που η περιοχή δεν γειτνιάζει με κατοικημένες περιοχές, ως εκ τούτου δεν διατυπώνονται διαμαρτυρίες, το λατομείο λειτουργεί παράνομα, χωρίς σχετικά μελέτες, εγκρίσεις και επίβλεψη με απαραίτητες συνθήκες ασφαλείας για τους εργαζόμενους μέχρι να τελειώσει το έργο. Η προσβολή στο περιβάλλον είναι σημαντική και τα έργα αποκαταστάσεως ανύπαρκτα.
- Εφόσον διατυπώνονται διαμαρτυρίες από περίοικους και παράνομη λειτουργία του λατομείου δεν είναι δυνατή, το έργο καθυστερεί και οι συνέπειες στο συνολικό ύψος δαπάνης, τη χρηματοδότησή του και ενδεχομένως και την αρτιότητά του είναι σοβαρές.

Εν όψει και της εκτελέσεως μεγάλων έργων είναι άμεση η ανάγκη να τροποποιηθούν οι σχετικές διατάξεις, ώστε η διαδικασία για την έκδοση αδειών εκμεταλλεύσεως ή συνάψεως συμβάσεων μισθώσεων στα λατομεία των έργων να καταστεί εύκαμπτη και αποτελεσματική συμβάλλοντας μάλιστα ουσιαστικότερα στην προστασία των εργαζομένων, των περιοίκων και του περιβάλλοντος.

2. Επέκταση λατομείων σε δημόσιους χώρους

Σύμφωνα με τα τελευταία εδάφια των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 20 του νόμου 2115/93 επιτρέπεται η επέκταση των δημοσίων, δημοτικών, κοινοτικών και ιδιωτικών λατομείων της παραγράφου 1 του ίδιου άρθρου σε όμορες δημοτικές, κοινοτικές και ιδιωτικές εκτάσεις. Αντίθετα, δεν προβλέπεται ανάλογη επέκταση σε δημόσιους χώρους. Λατομεία τα οποία συνορεύουν μόνο με χώρους του Δημοσίου και έχουν εξαντλήσει τα αποθέματά τους, θα πρέπει να ζητήσουν μίσθωση του όμορου χώρου, ως εάν επρόκειτο περί νέου λατομείου, με όλους τους σχετικούς περιορισμούς.

3. Παραγωγή αδρανών υλικών ειδικών χρήσεων

Η παραγωγή αδρανών υλικών ειδικών προδιαγραφών, όπως υλικά τροφοδοσίας μονάδων τσιμεντοβιομηχανίας, ασβεστοποιίας, καθώς και αντισιδηρών υλικών οδοποιίας επιτρέπεται και εκτός των λατομικών περιοχών. Εν τούτοις, η εκμετάλλευση σε χώρους του Δημοσίου επιτρέπεται μόνο μετά από δημοπρασία. Οι ενδιαφερόμενοι καλούνται, ως εκ τούτου, να υποστούν τη δαπάνη της έρευνας και της μελέτης της καταλληλότητας

του πετρώματος και αφού αυτοί ανακαλύψουν το κατάλληλο πέτρωμα, απλά να συμμετάσχουν στη σχετική δημοπρασία, όπου πλειοδότης είναι δυνατό να είναι άλλος, ακόμη και ανταγωνιστής τους. Η διαδικασία της απευθείας μισθώσεως θα πρέπει να συμπεριλάβει και τις κατά τα ανωτέρω ειδικές κατηγορίες αδρανών υλικών.

4. Ελάχιστες αποστάσεις από κτίσμα

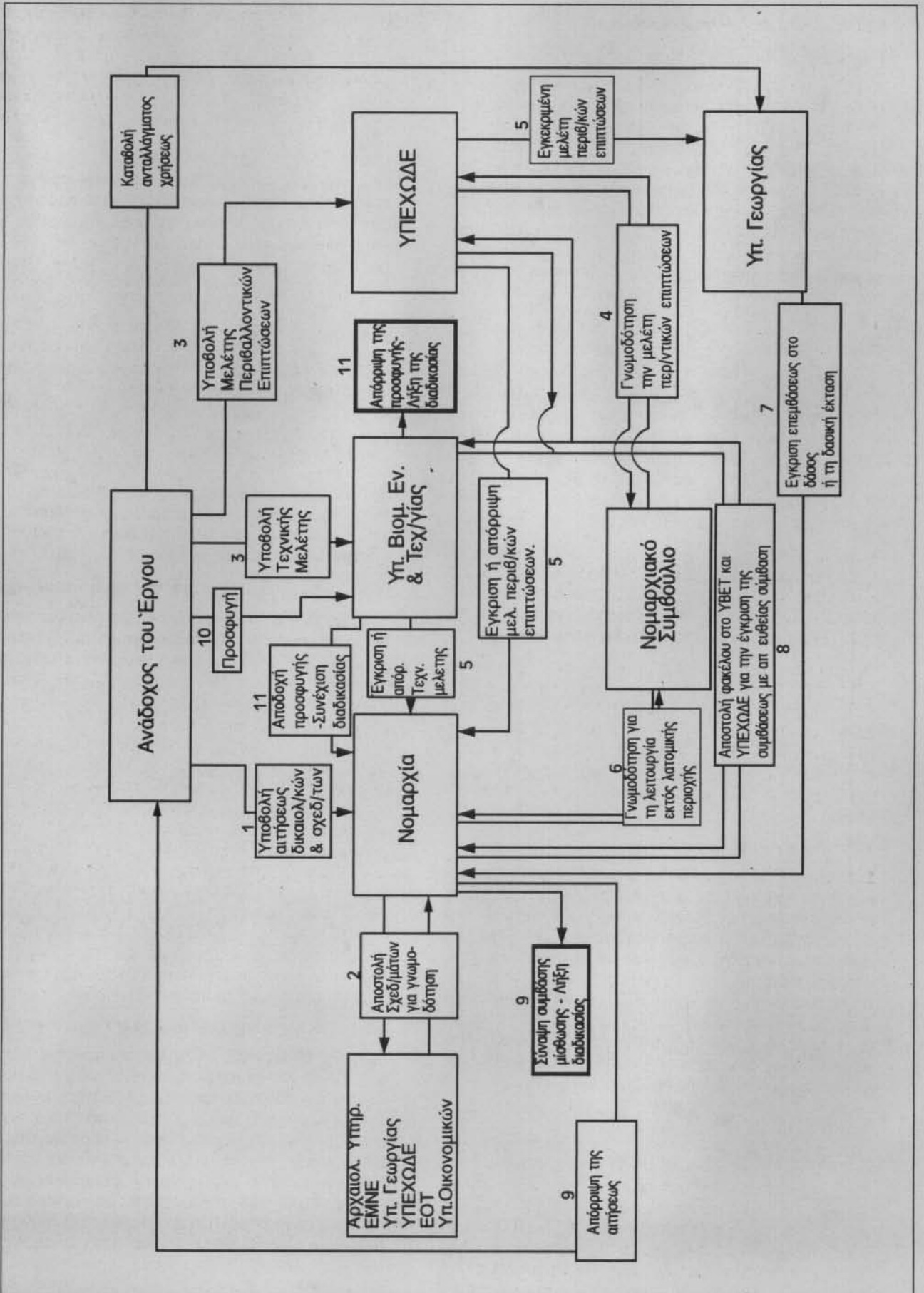
Η παράγραφος 4 του άρθρου 3 σε συνδυασμό με το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 2β του άρθρου 8 του τροποποιημένου ν. 1428/84 αποκλείει την ίδρυση λατομικής μονάδας σε απόσταση μικρότερη των 1.000 μέτρων από τα όρια σχεδίου πόλεως ή ανεξάρτητου ρυμοτομικού σχεδίου, καθώς και από οποιοδήποτε κτίσμα. Επομένως, τυπικά αποκλείεται η ίδρυση λατομείου σε απόσταση μικρότερη των 1.000 μέτρων από κτίσμα, ακόμη κι αν πρόκειται για μη κατοικούμενο βοηθητικό κτίσμα, π.χ. αγροτική αποθήκη. Η εξειδίκευση του περιορισμού ανάλογα με το είδος του κτίσματος, τη μορφολογία του εδάφους και, τέλος, το είδος της προβλεπόμενης διάρκειας λειτουργίας του λατομείου θα απέκλειε ακραίες περιπτώσεις. Σκόπιμη, εξάλλου, κρίνεται η μείωση της ελάχιστης αποστάσεως από τα όρια σχεδίου πόλεως ή ανεξάρτητου ρυμοτομικού σχεδίου σε 800 μέτρα και σε 500 μέτρα από κατοικίσματα κτίσματα, με αρμοδιότητα του Επιθεωρητού Μεταλλείων να αυξάνει κατά περίπτωση τα ανωτέρω όρια.

5. Περιορισμοί για την προστασία αρχαιολογικών μνημείων

Η παράγραφος 1 του άρθρου 4 του τροποποιημένου ν. 1428/84 απαγορεύει τον καθορισμό λατομικής περιοχής σε ακτίνα 2.000 μέτρων από κηρυγμένους αρχαιολογικούς χώρους ή προστατευόμενες ζώνες, ενώ σε συνδυασμό με το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 2β του άρθρου 8 του ίδιου νόμου ορίζεται το ίδιο όριο και για την ίδρυση λατομικής μονάδας. Ένας αρχαιολογικός χώρος υλοποιεί ζώνη προστασίας γύρω από αρχαία μνημεία. Η θεσμοθέτηση πρόσθετης περιοριστικής ζώνης ακτίνας 2 χιλιομέτρων, από τα όρια αρχαιολογικών χώρων ή προστατευομένων ζωνών, αποκλείει τη δημιουργία λατομείων ή λατομικών περιοχών σε θέσεις, από τις οποίες δεν είναι τεχνικά δυνατόν λόγω αποστάσεως να υπάρξουν δυσμενείς επιδράσεις. Τέτοιοι περιορισμοί, χωρίς επιστημονικό έρεισμα, εκφράζουν και το χαρακτήρα του νομοθετικού πλαισίου, δηλαδή την ιδιαίτερη σπουδή σε μέτρα περιοριστικά της λατομικής δραστηριότητας, ενώ ταυτόχρονα η θέσπιση κινήτρων και η μέριμνα για τη δραστηριότητα αυτή σχεδόν απουσιάζουν.

6. Περιορισμός δόμησης γύρω από λατομική περιοχή

Ένα από τα ελάχιστα μέτρα για την προστασία της λατομικής δραστηριότητας είναι η απαγόρευση της ανέγερσης κτισμάτων σε απόσταση 1.000 μέτρων από τα όρια της λατομικής περιοχής. Το μέτρο είναι γενικά σωστό για την περίπτωση της οικιστικής δραστηριότητας. Εν τούτοις, το ανώτερο όριο είναι σκόπιμο να μειωθεί στο μισό το πολύ για τις περιπτώσεις εγκαταστάσεως βιομηχανικών - βιοτεχνικών μονάδων, δεδομένου ότι ο χώρος γύρω από τη λατομική περιοχή, που ευρίσκεται μακριά από κατοικημένες θέσεις, μπορεί να δεχθεί τέτοιες μονάδες. Εξάλλου, κοντά στα λατομεία έχουν θέσει οι μονάδες εκείνες οι οποίες χρησιμοποιούν ως πρώ-



τη ύλη αδρανή υλικά.

7. Εγγυητική επιστολή για την αποκατάσταση του περιβάλλοντος

Η εγγυητική επιστολή εκπληρώσεως των υποχρεώσεων του εκμεταλλευτή σχετικών με την αποκατάσταση του περιβάλλοντος είναι θετικό μέτρο. Εν τούτοις, κρίνεται δίκαιη η κλιμάκωση του ύψους της εγγυητικής επιστολής ανάλογα με την πρόοδο της εκμεταλλεύσεως και τη συνακόλουθη αύξηση της απαιτούμενης δαπάνης για την αποκατάσταση του περιβάλλοντος.

Ο χαρακτήρας του νομικού πλαισίου

Το νομικό πλαίσιο, όσον αφορά στη δομή του, χαρακτηρίζεται από τις πολυσύνθετες γραφειοκρατικές διαδικασίες του. Η πολυπλοκότητα των απαιτούμενων ενεργειών, αποφάσεων και επιμέρους διαδικασιών σε συνδυασμό με την ελλιπή στελέχωση των αρμοδίων υπηρεσιών, καθιστούν χρονοβόρα και επίπονη τη διαδικασία για την ίδρυση νέων λατομείων ή την ανανέωση αδειών εκμεταλλεύσεως ήδη λειτουργούντων. Συχνά δίδεται η εντύπωση ότι διατάξεις θεσμοθετήθηκαν περιστασιακά υπό την πίεση συγκεκριμένων αναγκών, φορέων ή για την εναρμόνιση με κοινωτικές οδηγίες, χωρίς σε βάθος μελέτη. Γενικά, λείπει η συνοχή των επί μέρους διαδικασιών και η ένταξή τους σε μία ευέλικτη και αποτελεσματική συνολική διαδικασία.

Τα προστατευτικά μέτρα με θεσμοθέτηση υπερβολικών ορίων που αποκλείουν αδικαιολόγητα την παραγωγή αδρανών υλικών από μεγάλες περιοχές με κατάλληλα πετρώματα, η παρουσία πολλών άλλων περιορισμών, η απουσία κινήτρων και εγγυήσεων για επενδύσεις στην παραγωγή αδρανών υλικών περιγράφουν το χαρακτήρα του νομικού πλαισίου ως προσανατολισμένου μονόπλευρα και αντιαναπτυξιακού.

Προτάσεις

Για τα επί μέρους θέματα της νομοθεσίας παραγωγής των αδρανών υλικών συνοπτικά προτείνονται:

1. Άμεση θεσμοθέτηση μιας αποτελεσματικής και ταχείας διαδικασίας ίδρυσης λατομείων για την εκτέλεση εθνικών ή διανομαρχιακών δημοσίων έργων. Ο προσωρινός χαρακτήρας των λατομείων αυτών θα πρέπει να ληφθεί υπόψη.
2. Δυνατότητα επεκτάσεως των λατομείων της παραγράφου 1 του άρθρου 20 του ν. 2115/93 και σε χώρους του Δημόσιου.
3. Επέκταση της δυνατότητας μισθώσεως με απευθείας σύμβαση χώρων του Δημοσίου για την εκμετάλλευση αδρανών υλικών ειδικών χρήσεων.
4. Μείωση των αποστάσεων για τη θεσμοθέτηση λατομικής περιοχής ή την ίδρυση μεμονωμένης λατομικής μονάδας σε 500 μέτρα από κατοικίσια κτίσματα και 800 μέτρα από τα όρια σχεδίου πόλεως ή ανεξάρτητου ρυμοτομικού σχεδίου, με δυνατότητα του Επιθεωρητού Μεταλλείων να αυξάνει τα ανωτέρω ό-

ρια.

5. Δραστική μείωση των ελαχίστων αποστάσεων για τη θεσμοθέτηση λατομικής περιοχής ή την ίδρυση μεμονωμένης λατομικής μονάδας σε 500 μέτρα από τα όρια κηρυγμένων αρχαιολογικών χώρων και προστατευμένων ζωνών.
6. Κατάργηση της απαγορεύσεως ανεγέρσεως κτίσματος γύρω από λατομική περιοχή για μονάδες, οι οποίες τροφοδοτούνται με αδρανή υλικά. Μείωση του ορίου των 1.000 μέτρων σε 500 για βιομηχανικές, βιοτεχνικές μονάδες.
7. Χρονική κλιμάκωση του ποσού της εγγυητικής επιστολής εκπληρώσεως υποχρεώσεων αποκατάστασης του περιβάλλοντος της παραγράφου 3 του άρθρου 8 του ν. 1428/94.
8. Παροχή ειδικών κινήτρων για τη μετακίνηση λατομείων σε λατομικές περιοχές.

Για τη ριζική αντιμετώπιση των σοβαρών προβλημάτων της παραγωγής των αδρανών υλικών, εν όψει και της εκτελέσεως μεγάλων τεχνικών έργων, προτείνεται:

1. Συνεργασία των συναρμόδιων Υπουργείων ΒΕΤ, ΠΕΧΩΔΕ και Γεωργίας για την επεξεργασία ενός ενιαίου σχεδίου νόμου σε αναπτυξιακή κατεύθυνση, με σύντομες και εύκαμπτες διαδικασίες, παροχή κινήτρων για την ανάπτυξη ορθολογικής εκμεταλλεύσεως και ταυτόχρονα αποτελεσματικές διατάξεις για την ουσιαστική προστασία του περιβάλλοντος, των αρχαίων μνημείων και του ανθρώπινου παράγοντα, χωρίς όμως τις υπερβολές του σημερινού νομικού πλαισίου.
2. Ενίσχυση του στελεχικού δυναμικού και του εξοπλισμού των επιθεωρήσεων μεταλλείων για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο της λατομικής δραστηριότητας με στόχο την ελαχιστοποίηση των δυσμενών επιπτώσεων και την καλύτερη υλοποίηση των μέτρων αποκαταστάσεως του περιβάλλοντος. Μια τέτοια εξέλιξη θα έχει ως αποτέλεσμα την άμβλυση των δυσμενών εντυπώσεων που επικρατούν σήμερα στην κοινή γνώμη για τη λατομική δραστηριότητα. Η σχεδιαζόμενη πολυδιάσπαση των επιθεωρήσεων μεταλλείων, σε συνδυασμό με τις μεγάλες ελλείψεις σε έμπειρο στελεχικό δυναμικό του Υπουργείου Βιομηχανίας Ενέργειας και Τεχνολογίας, πρακτικά σημαίνει την κατάργηση σχεδόν του ελέγχου της λατομικής δραστηριότητας, γεγονός το οποίο θα έχει σοβαρά δυσμενή αποτελέσματα.
3. Η ενημέρωση της κοινής γνώμης, από όλους τους εμπλεκόμενους στην παραγωγή των αδρανών υλικών φορείς, για την προσφορά των λατομείων αδρανών υλικών στην ανάπτυξη και τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου της χώρας, για τη δυνατότητα αποκαταστάσεως του περιβάλλοντος και για την αξιοποίηση των λατομικών χώρων μετά το τέλος της εκμεταλλεύσεως, μπορεί να άμβλυνη τις σημερινές έντονα δυσμενείς εντυπώσεις και να δημιουργήσει προϋποθέσεις κοινωνικής αποδοχής των λατομικών δραστηριοτήτων.